
Раздел I АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

РАЗВИЦЦЁ КАНЦЭПЦЫІ МЕРКАВАНАЙ КАМПЕТЭНЦЫІ Ў МІЖНАРОДНЫМ ПРАВЕ

М. У. Карлюк

Артыкул аналізуе эвалюцыю канцэпцыі меркаванай кампетэнцыі ў міжнародным праве пачынаючы з судовай практыкі Пастаяннай палаты міжнароднага права-суддзя і далей у практыцы Міжнароднага суда ААН. Разглядаюцца асноўныя дактрынальныя падыходы да разумення дадзенай канцэпцыі ў яе суадносінах з прынцыпам перададзеных паўнамоцтваў. Аўтар прыходзіць да высновы пра важнасць канцэпцыі меркаванай кампетэнцыі для эфектыўнага функцыянавання і дынамічнага развіцця міжнародных арганізацый і практычнай немэтазгоднасці падзелу кампетэнцый на перададзеныя і меркаваныя.

This article traces the evolution of the implied powers concept in the international law from the inception of its elements in the case-law of the Permanent Court of International Justice and further through the case-law of the International Court of Justice. The author also analyses the main doctrinal approaches to understanding of the concept in its relations with the principle of attributed powers. The author comes to the conclusion about the importance of the implied powers for the functioning and dynamic development of international organizations and practical inexpediency of the division of competences into the attributed and implied ones.

Ключавыя словы: меркаваная кампетэнцыя, перададзеныя паўнамоцтвы, іманентная кампетэнцыя, Арганізацыя Аб'яднаных Нацый.

Keywords: implied powers, attributed competence, inherent powers, United Nations.

Дзейнасць міжнародных арганізацый заснавана на прынцыпе перададзеных паўнамоцтваў. Гэты прынцып азначае, што міжнародныя арганізацыі і іх органы могуць ажыццяўляць дзейнасць толькі ў рамках тых паўнамоцтваў, якія ім былі перададзеныя дзяржавамі-членамі. Многія міжнародныя арганізацыі маюць той ці іншы варыянт фармулёўкі, якая абмяжоўвае паўнамоцтвы арганізацыі праз гэты прынцып. Аднак практыка функцыянавання міжнародных арганізацый прывяла да стварэння канцэпцыі меркаванай кампетэнцыі. Яе сутнасць заключаецца ў тым, што міжнародныя

арганізацыі могуць валодаць кампетэнцыямі па-за тымі, якія прама вызначаны ў іх устаноўчых дакументах.

У дактрыне няма згоды наконт суадносін дзвюх канцэпцый. Так, звычайна прынцып перададзеных паўнамоцтваў прыводзіцца для таго, каб падкрэсліць абмежаваны характар арганізацыі і заснаванасць яе дзейнасці на згодзе яе членаў, якая адлюстроўваецца ва ўстаноўчых дакументах, а канцэпцыю меркаваных паўнамоцтваў – для павелічэння функцыянальнай эфектыўнасці арганізацыі па-за такімі вызначанымі сродкамі [1, р. 63]. У той жа час сучасны галандскі юрыст В. Энгстром кажа пра недасканаласць падзелу кампетэнцый на перададзеныя і меркаваныя, бо адсутнасць яснай выражанасці меркаваных паўнамоцтваў не кажа пра тое, што яны не былі перададзеныя. Такім чынам, ён лічыць, што як яўна прапісаныя, так і меркаваныя паўнамоцтвы з’яўляюцца перададзенымі [1, р. 107–110]. Таксама няма адназначнага стаўлення да аб’ёму меркаванай кампетэнцыі. У савецкай дактрыне, у першую чаргу ў працах Г. І. Тункіна, дамінавала вельмі вузкае разуменне меркаванай кампетэнцыі, якой дазвалялася мець месца толькі тады, калі для ажыццяўлення яўна выражанай кампетэнцыі арганізацыі былі неабходныя дзеянні, «якія не толькі не супярэчаць статусу арганізацыі, але і з’яўляюцца звычайнымі ў міжнароднай практыцы» [2, с. 297]. Супрацьлеглыя меркаванні не робяць такіх абмежаванняў і разглядаюць меркаваную кампетэнцыю ў якасці неабходнага інструмента для дасягнення мэт і функцый арганізацыі ў шырокім сэнсе [3, р. 299].

Такую ж нявызначанасць паказвае і судовая практыка. Меркаваная кампетэнцыя ў міжнародным праве была выпрацавана праз судовую практыку міжнародных судовых устаноў, і ў першую чаргу Міжнародным судом ААН. Але некаторыя крокі ў гэтым кірунку былі зроблены яшчэ і Пастаяннай палатай міжнароднага правасуддзя. Спачатку ў сваім кансультацыйным заключэнні 1927 г. па пытаннях дакладнага аб’ёму паўнамоцтваў Дунайскай Камісіі Пастаяннай палатай было сфармулявана агульнае правіла для міжнародных арганізацый, якое пазней назавуць прынцыпам перададзеных паўнамоцтваў. Пастаянная палата пазначыла, што паколькі дадзеная камісія не з’яўляецца дзяржавай, але міжнароднай установай з адмысловай мэтай, яна мае толькі функцыі, дадзеныя ў адпаведным статусе для дасягнення гэтай мэты (але мае паўнамоцтвы ажыццяўляць гэтыя функцыі ў поўнай ступені, калі статут не накладвае на гэта абмежаванні) [4, р. 64].

У рашэнні таго ж года па справе «Лотус» Пастаянная палата ўмацавала сваю пазіцыю праз сцверджанне, што нормы міжнароднага права вынікаюць са свабоднага волевыяўлення суверэнных дзяржаў [5, р. 18]. У дактрыне такое палажэнне тлумачаць так: калі нормы не могуць навязвацца дзяржавам супраць іх волі, гэта значыць, што арганізацыі павінны функцыянаваць

у адпаведнасці з воляй дзяржаў-членаў [6, р. 56]. Такі падыход найбольш блізкі савецкай дактрыне міжнароднага права.

Аднак ужо ў наступным годзе ў кансультацыйным заключэнні 1928 г. па тлумачэнні Грэка-турэцкага пагаднення Пастаянная палата стварае падставы для развіцця канцэпцыі меркаванай кампетэнцыі. Грэка-турэцкае пагадненне заснавала сумесную камісію і вызначыла, што ў выпадку калі камісія не прыйдзе да згоды, справа можа перадавацца на арбітражнае разбіральніцтва. Аднак пагадненне не вызначыла, які бок або бакі маюць права на перадачу справы ў арбітраж, і Пастаянная палата вызначыла з адсутнасці дадзенага палажэння тое, што паўнамоцтвамі на перадачу справы ў арбітраж валодае сумесная камісія [7, р. 20]. Такім чынам, суд вырашыў, што адно паўнамоцтва вынікае з існавання іншага паўнамоцтва, гэта значыць меркаванае паўнамоцтва было выведзена з вызначанага паўнамоцтва.

Непасрэдна канцэпцыя меркаванай кампетэнцыі была сфармулявана ў кансультацыйных заключэннях Міжнароднага суда ААН. Можна вылучыць тры асноўных кансультацыйных заключэнні, якія развілі дадзеную канцэпцыю ў ААН і ў міжнародным праве ў цэлым.

Першым такім кансультацыйным заключэннем стала знакавае для міжнароднага права пастанова Міжнароднага суда 1949 г. па справе аб кампенсацыі ўрон, панесенага на службе ААН [8, р. 174]. Яно ў першую чаргу вызначыла наяўнасць міжнароднай правасуб'ектнасці ААН і скончыла дыскусію пра мажлівасць валодання правасуб'ектнасцю суб'ектамі, іншымі чым дзяржавы. У той жа час суд па-наватарску падышоў да пытання паўнамоцтваў арганізацыі, што стала важным момантам для развіцця канцэпцыі меркаванай кампетэнцыі.

Падставай для кансультацыйнага заключэння стала смерць медыятара ААН падчас працы ў Палесціне. У сувязі з гэтым некалькі прававых пытанняў былі ўзнятыя Генеральнай асамблеяй у Міжнародным судзе, у тым ліку пра здольнасць ААН заяўляць патрабаванні ў дачыненні да шкоды, прычыненай пацярпеламу. Згодна з рашэннем суда міжнародная арганізацыя (у дадзеным выпадку ААН) павінна мець такія паўнамоцтвы, якія хоць прама не замацаваныя ў яе Статуце, але перададзеныя неабходным меркаваннем як істотныя для выканання яе абавязкаў [8, р. 182–183]. Гэта неабходна для мэт эфектыўнасці і незалежнасці выканання адпаведных місій, эфектыўнай падтрымкі супрацоўнікаў і іх неабходнай абароны ААН. Суд вызначыў, што такія захады могуць выводзіцца са Статута ААН [8, р. 184]. Далей суд спасылаецца на практыку Пастаяннай палаты, дзе, па яго меркаванні, прымяняўся такі прававы прынцып. Аднак некаторыя даследчыкі сцвярджаюць, што спасылка некарэктная, бо Пастаянная палата не вызначала наяўнасць такой кампетэнцыі выключна з функцый і задач арганізацыі [6, р. 61].

Не ўсе суддзі пагадзіліся з логікай суда. Найбольш крытычна паставіўся да рашэння амерыканскі суддзя Г. Хэкворт. У сваім асаблівым меркаванні ён сцвярджае, што кампетэнцыя, якая прама не вызначана, не можа быць свабодна выведзена ў якасці меркаванай. Такія меркаваныя паўнамоцтвы вынікаюць выключна з яўна вызначаных і зводзяцца толькі да неабходнага для ажыццяўлення прама прадугледжаных паўнамоцтваў [9, р. 198]. Такім чынам, суддзя палічыў, што была выкарыстана занадта шырокая інтэрпрэтацыя дактрыны меркаванай кампетэнцыі праз яе злучэнне не з яўна вызначанымі паўнамоцтвамі, а з функцыямі і задачамі арганізацыі. Аднак суд выводзіў меркаваную кампетэнцыю са Статута ў агульным сэнсе, тады як суддзя Хэкворт непасрэдна з вызначаных кампетэнцый для дасягнення іх большай эфектыўнасці.

У кансультацыйным заключэнні 1954 г. па справе аб адміністрацыйным трыбунале ААН суд сярод іншага разглядаў пытанне аб паўнамоцтвах Генеральнай асамблеі па заснаванні такога трыбунала з правам прыняцця абавязковых рашэнняў. Суд спаслаўся на кансультацыйнае заключэнне 1949 г. і даў станоўчы адказ, дзе вызначыў, што дадзеныя паўнамоцтвы Генеральнай асамблеі вынікаюць з «неабходнага намеру» Статута ААН [10, р. 57]. Паколькі ААН мае вызначаную мэту прасоўваць свабоду і справядлівасць для асоб і паколькі супрацоўнікі не могуць падаваць заявы супраць ААН у нацыянальныя суды дзеля мажлівых юрысдыкцыйных імунітэтаў, паўнамоцтва па стварэнні трыбунала для забеспячэння права-суддзя між арганізацыяй і яе супрацоўнікамі з'яўляецца неабходным для забеспячэння эфектыўнай працы Сакратарыята і забеспячэння вышэйшых стандартаў эфектыўнасці, кампетэнтнасці і сумленнасці [10, р. 57]. Гэта даволі шырокая падстава для выяўлення меркаванай кампетэнцыі, таму што гаворка ідзе не толькі пра эфектыўнасць дзейнасці ўсёй арганізацыі, а менавіта пра канкрэтны орган.

Першым значным выпадкам прымянення меркаванай кампетэнцыі на практыцы ў рамках ААН неабходна разглядаць прыняцце рэзалюцыі Генеральнай асамблеі Адзінства на карысць міру 1950 г. [11]. Дадзеная рэзалюцыя праз спасылку на мэты ААН і той факт, што Савет бяспекі не быў здольны выконваць свае функцыі, вызначыла, што, нягледзячы на адсутнасць аўтарызацыі, гэта не перашкаджае Генеральнай асамблеі ствараць міратворчыя місіі. Праз гэтую рэзалюцыю Генеральная асамблея надала сабе меркаваныя паўнамоцтвы па стварэнні міратворчых місій, якія былі выкарыстаны на практыцы. Міжнародны суд пацвердзіў такія паўнамоцтвы ў кансультацыйным заключэнні па пытанні некаторых выдаткаў ААН 1962 г., якое стала самай шырокай інтэрпрэтацыяй канцэпцыі меркаванай кампетэнцыі ў практыцы суда. Суд заключыў, што такія паўнамоцтвы могуць быць выведзеныя з вызначанай кампетэнцыі па стварэнні органаў для

імплементацыі рашэнняў у арт. 22 Статута ААН [12, р. 168]. Паводле суда калі арганізацыя ажыццяўляе дзеянне, якое накіраванае на забеспячэнне адной з мэт ААН, прэзюмпцыяй з’яўляецца тое, што такое дзеянне не выходзіць за межы паўнамоцтваў (не з’яўляецца *ultra vires*). Такім чынам, ААН можа валодаць меркаванымі паўнамоцтвамі, калі яны злучаныя з мэтамі арганізацыі.

Такое шырокае тлумачэнне прывяло да стварэння ў дактрыне канцэпцыі іманентнай кампетэнцыі. Нарвежскі юрыст Ф. Сэрстэд прапанаваў тэорыю, згодна з якой арганізацыі пасля стварэння валодаюць (іманентнай) кампетэнцыяй для ажыццяўлення тых дзеянняў, якія ім патрэбныя для дасягнення мэт безадносна да пэўнай крыніцы паўнамоцтваў арганізацыі, а толькі таму што кампетэнцыя проста ўласцівая арганізацыі як такой. Крытэрыям правамернасці такіх дзеянняў таксама з’яўляецца адсутнасць іх забароны [13, р. 28]. Канцэпцыя іманентнай кампетэнцыі крытыкавалася ў савецкай дактрыне міжнароднага права Г. І. Тункіным [2, с. 289–292]. Але і ў заходняй дактрыне дадзеная канцэпцыя не атрымала шырокай падтрымкі [6, р. 66]. Тункін адначасова падтрымліваў меркаваную кампетэнцыю ў сувязі з немажлівасцю прадугледзець у статуте ўсіх «пастановаў на ўсе мажлівыя выпадкі яе [(арганізацыі)] будучай дзейнасці» [2, с. 295]. Але яго варыянт меркаванай кампетэнцыі вузейшы, чым прапанаваны ў кансультацыйных заключэннях Міжнароднага суда, і абмяжоўваецца толькі негалоўнымі пытаннямі дзейнасці. Адпаведна, ён часткова падтрымаў суддзю Хэкварта [2, с. 295].

У выніку кансультацыйнае заключэнне Міжнароднага суда 1962 г. стала кульмінацыяй развіцця канцэпцыі меркаванай кампетэнцыі. У далейшым быў заўважаны адыход ад шырокай інтэрпрэтацыі меркаванай кампетэнцыі. У кансультацыйным заключэнні Міжнароднага суда 1996 г. па запысе Сусветнай асамблеі аховы здароўя аб выкарыстанні атамнай зброі суд вызначыў, што ўстаноўчы дакумент арганізацыі не надаваў паўнамоцтваў па пытаннях правамернасці выкарыстання сістэм зброі. Сусветная арганізацыя аховы здароўя мела б шырокія паўнамоцтвы ў сувязі з наступствамі для здароўя выкарыстання атамнай зброі, незалежна ад яго правамернасці. Гэта значыць, кампетэнцыя арганізацыі па пытаннях здароўя не залежыць ад правамернасці дзеянняў, якія прывялі да такіх наступстваў [14, р. 75–76].

Дадзеная рашэнне ў дактрыне разглядаецца як вяртанне да прынцыпу перададзеных паўнамоцтваў [6, р. 70]. Аднак нягледзячы на тое, што суд адмовіў Сусветнай арганізацыі здароўя ў патрабаваных ёй паўнамоцтвах, ён тым не менш ясна пацвердзіў існаванне дактрыны меркаванай кампетэнцыі. Гэта падкрэслівае істотнае адрозненне разумення сутнасці арганізацый з часоў існавання Пастаяннай палаты міжнароднага правасуддзя. А ў кансультацыйным заключэнні 1949 г. па справе аб кампенсцыі ўронку,

панесена на службе ААН, суд нават назваў дадзеную дактрыну «прынцыпам права» [8, р. 183].

Такім чынам, межы паўнамоцтваў міжнародных арганізацый можна прадставіць праз прынцыпы перададзеных паўнамоцтваў і меркаванай кампетэнцыі. Але як дактрына, так і судовая практыка не робіць дакладнага размежавання прынцыпу перададзеных паўнамоцтваў і меркаванай кампетэнцыі. Больш таго, Міжнародны суд у сваіх заключэннях пазначаў, што меркаваныя паўнамоцтвы таксама з’яўляюцца «перададзенымі». З гэтага вынікае сумненне практычнай патрэбы ў такім тэарэтычным размежаванні.

Гісторыя існавання міжнародных арганізацый паказвае на іх дынамічнасць і стан пастаяннага развіцця. Заснавальнікі арганізацый не могуць прадугледзець усе мажлівыя варыянты іх развіцця. Адназначна ўстаноўчыя дакументы арганізацый заўжды маюць пэўныя недахопы, бо складальнікі дакументаў не здольныя прадбачыць усе абставіны будучыні. У такой сітуацыі абмежаванне арганізацыі выключна паўнамоцтвамі, дадзенымі падчас яе стварэння, можа стаць перашкодай для дасягнення яе мэт і адпаведна неабходнасці яе існавання. Канцэпцыя меркаванай кампетэнцыі дазваляе абысці такую сітуацыю. Менавіта прынцып меркаванай кампетэнцыі сыграў істотную ролю ў дынамічным развіцці міжнародных арганізацый.

БІБЛІАГРАФІЧНЫЯ СПАСЫЛКІ

1. *Engstrom V.* Constructing the Powers of International Institutions. Leiden : Martinus Nijhoff, 2012. 214 p.
2. *Тункин Г. И.* Теория международного права / под общ. ред. Л. Н. Шестакова. М. : Зерцало, 2009. 416 с.
3. *Köck H. F.* Die “implied powers” der Europäische Gemeinschaften als Anwendungsfall der “implied powers” internationaler Organisationen überhaupt // *Völkerrecht, Recht der internationalen Organisationen, Weltwirtschaftsrecht: Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern / K.-H. Böckstiegel [et al.] (eds).* Cologne, 1988. P. 279–299.
4. Jurisdiction of the European Commission of the Danube between Galatz and Braila: Advisory Opinion № 14 of 8 December 1927 // Permanent Court of International Justice [Electronic resource]. 1927. URL : http://www.icj-cij.org/pcij/serie_B/B_14/01_Commission_europeenne_du_Danube_Avis_consultatif.pdf (date of access : 27.08.2014).
5. The Case of the S.S. «Lotus»: Judgement No. 9 of 7 September 1927 // Permanent Court of International Justice [Electronic resource]. 1927. URL : http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf (date of access : 27.08.2014).
6. *Klabbers J.* An Introduction to International Institutional Law. 2nd ed. N. Y. : Cambridge University Press, 2009. 396 p.
7. Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of December 1st, 1926: Advisory Opinion No. 16 of 28 August 1928 // Permanent Court of International Justice [Electronic

resource]. 1928. URL : http://www.icj-cij.org/pcij/serie_B/B_16/01_Interpretation_de_l_Accord_greco-turc_Avis_consultatif.pdf (date of access : 27.08.2014).

8. Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations: Advisory Opinion of 11 April 1949 // International Court of Justice [Electronic resource]. 1949. URL : <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf> (date of access : 27.08.2014).

9. Dissenting Opinion by Judge Hackworth // International Court of Justice [Electronic resource]. 1949. URL : <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1843.pdf> (date of access : 27.08.2014).

10. Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal: Advisory Opinion of 13 July 1954 // International Court of Justice [Electronic resource]. 1954. URL : <http://www.icj-cij.org/docket/files/21/2123.pdf> (date of access : 27.08.2014).

11. Единство в пользу мира: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 377 (V) от 3 нояб. 1950 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. 1950. URL : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/377%28V%29&referer=http://legal.un.org/avl/ha/ufp/ufp.html&Lang=R (дата обращения : 27.08.2014).

12. Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter): Advisory Opinion of 20 July 1962 // International Court of Justice [Electronic resource]. 1962. URL : <http://www.icj-cij.org/docket/files/49/5259.pdf> (date of access : 27.08.2014).

13. *Seyersted F.* Objective International Personality of Intergovernmental Organizations: Do Their Capacities Really Depend Upon the Conventions Establishing Them? Copenhagen : S. L., 1963. 112 p.

14. Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict: Advisory Opinion of 8 July 1996 // International Court of Justice [Electronic resource]. 1996. URL : <http://www.icj-cij.org/docket/files/93/7407.pdf> (date of access : 27.08.2014).

Статья поступила в редакцию 12.09.2014 г.